

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.4.2010
COM(2010)187 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**SIMPLIFICATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES-CADRES DE
RECHERCHE**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Des mesures de simplification sont déjà en place, mais... ..	4
3.	Autres possibilités de simplification des règles et des procédures	5
3.1.	Volet n° 1: rationaliser la gestion des propositions et des subventions dans le cadre des règles existantes	5
3.2.	Volet n° 2: adapter les règles prévues par le système actuel fondé sur les coûts.....	7
3.3	Volet n° 3: passer du financement fondé sur les coûts au financement fondé sur les résultats	11
4.	Réexaminer le financement en faveur de la recherche et de l'innovation dans l'UE .	12
5.	La voie à suivre	13
6.	Conclusion.....	15

1. INTRODUCTION

La recherche et l'innovation sont au cœur de l'initiative de la Commission intitulée «Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive»¹. Suite à l'adoption par le Conseil européen de printemps des principaux éléments de cette stratégie, des mesures concrètes sont actuellement prises pour donner corps aux initiatives phares d'«Europe 2020». Des priorités et des orientations seront définies dans un «programme européen en faveur de la recherche et de l'innovation», l'initiative phare «Une Union pour l'innovation», afin d'améliorer les conditions-cadres applicables à la recherche européenne et de stimuler ses capacités de créativité et d'innovation. Il convient de réaliser cet objectif sous la forme de partenariats, et de manière plus déterminée que jamais, compte tenu de la course mondiale acharnée aux connaissances dont la traduction en produits, processus et services innovants est source d'emplois et de croissance.

Afin de réaliser les objectifs de la stratégie «Europe 2020», basée sur l'appropriation par l'ensemble des acteurs de la stratégie préconisée par le Conseil européen, les initiatives de financement public aux échelles régionale, nationale et européenne en faveur de la recherche et de l'innovation devraient être aussi efficaces que possible, afin de promouvoir une recherche de la plus haute qualité. Pour garantir une incidence maximale, de telles initiatives à l'échelle européenne devraient donc être extrêmement accessibles et attirantes pour les meilleurs chercheurs du monde entier, l'industrie et les entrepreneurs européens, les universités et les autres acteurs du domaine de la recherche et de l'innovation.

Parmi les conditions indispensables à l'attrait et à l'accessibilité figurent la clarté des objectifs et des instruments; une orientation générale des participants concernant les initiatives et leur mise en œuvre; la cohérence et la stabilité des règles et des conditions; ainsi que la simplicité et la rapidité des procédures et processus administratifs, tant pour les demandes de participation et les audits que pour la présentation des rapports.

La présente communication fait le point sur la situation en ce qui concerne la principale initiative européenne de financement public de la recherche et du développement technologique actuellement en place, à savoir le septième programme-cadre (7^e PC). De nombreux efforts de simplification ont été déployés et sont toujours en cours à la suite de discussions au sein du Conseil et du Parlement, de l'examen indépendant des structures et mécanismes du Conseil européen de la recherche (CER)² et de la consultation publique menée récemment auprès des parties concernées³. Mais d'autres mesures concrètes de simplification sont présentées, qui doivent être mises en œuvre immédiatement dans le cadre de la réglementation actuelle.

Mais que devrait-on ou pourrait-on faire d'autre ou de plus compte tenu de l'imminente initiative phare «Une Union pour l'innovation»? La présente communication contient également des pistes éventuelles pour une simplification plus radicale, qui pourraient ensuite

¹ COM(2010) 2020 du 3.3.2010.

² Rapport d'un panel d'experts indépendants sur l'examen des structures et mécanismes du CER du 23 juillet 2009, et communication COM(2009) 552 de la Commission du 22 octobre 2009.

³ Consultation «Ideas for simplifying the implementation of the EU RTD Framework Programmes» menée entre le 24 juillet et le 30 septembre 2009, http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm et consultation «Review of the financial regulation» menée entre le 19 octobre et le 18 décembre 2009, http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_en.htm.

être traduites en actions concrètes, que ce soit dans le cadre de la réglementation actuelle ou sous la forme de nouvelles propositions législatives. Certaines de ces pistes nécessiteraient toutefois un nouvel équilibre politique en matière de confiance et de responsabilité et pourraient, selon toute probabilité, être également élargies à d'autres actions européennes de financement en faveur de la recherche et de l'innovation, comme le programme pour la compétitivité et l'innovation (CIP) et l'Institut européen d'innovation et de technologie (IEIT). En présentant ces pistes à ce stade, la Commission entend faciliter le débat interinstitutionnel dans le cadre des prochaines propositions pour l'initiative phare «Une Union pour l'innovation».

La simplification est également l'un des principaux objectifs de la proposition que doit présenter prochainement la Commission sur la révision triennale du règlement financier. La Commission a l'intention de saisir cette occasion pour réexaminer les mécanismes d'exécution du budget et fixer des règles financières pour le prochain cadre financier. Étant donné que le règlement financier prévoit le cadre général pour l'exécution du budget de l'UE, y compris les dépenses de recherche, la réussite de sa révision permettra la réalisation de progrès supplémentaires en matière de simplification dans le domaine de la recherche, notamment par sa transposition dans la législation sectorielle relative à la RDT. La simplification sera donc l'un des éléments clés de la préparation des prochains programmes-cadres de recherche et de développement technologique (8^e PC).

2. DES MESURES DE SIMPLIFICATION SONT DÉJÀ EN PLACE, MAIS...

Par rapport aux programmes précédents, le 7^e PC a entraîné un certain nombre de simplifications largement reconnues. Certaines d'entre elles proviennent de la base juridique du 7^e PC⁴, d'autres s'appuient sur les efforts continus de la Commission pour améliorer les règles et les processus de mise en œuvre. Parmi les progrès réalisés dans le 7^e PC figurent notamment:

- une diminution considérable des contrôles ex ante et une révision des mesures de protection pour les participants financièrement faibles, afin de faciliter la participation des PME et des nouvelles entreprises de haute technologie. 80 % des participants au 7^e PC sont dispensés du contrôle ex ante de leur capacité financière;
- une forte diminution du nombre de certificats relatifs aux états financiers à fournir avec les déclarations de dépenses périodiques. 75 % des participants au 7^e PC sont dispensés de la présentation desdits certificats;
- l'introduction d'un guichet unique pour l'inscription (Unique Registration Facility), qui permet d'éviter les demandes répétées d'informations similaires;
- l'introduction de la possibilité d'une certification ex ante de la méthodologie comptable pour les participants récurrents (actuellement dans des conditions restrictives);
- la simplification des exigences relatives aux rapports sur les projets;
- des avancées vers des instruments informatiques optimisés («e-FP7») afin de rationaliser toutes les interactions;

⁴ JO L 412 du 30.12.2006, p. 1; JO L 391 du 30.12.2006, p. 1; JO L 400 du 30.12.2006, p. 1.

- l'amélioration des services et des documents d'orientation à l'attention des candidats.

Ces mesures concrètes ont déjà permis de réduire le délai d'engagement et les efforts nécessaires sur le plan administratif à la gestion de projets. Les résultats des consultations menées auprès des parties concernées montrent toutefois que l'accès aux programmes et la préparation des propositions sont toujours trop compliqués, notamment pour les nouveaux candidats, que la charge administrative liée à l'administration du projet et à la comptabilité est perçue comme trop lourde et que le délai d'engagement et le délai de paiement sont toujours trop longs. En outre, les taux d'erreurs constatés lors des audits ex post, notamment pour les coûts de personnel et les coûts indirects, se situent toujours au-dessus du seuil d'importance relative («materiality threshold») défini par la Cour des comptes européenne. Ceci plaide également en faveur d'une simplification accrue des règles.

3. AUTRES POSSIBILITES DE SIMPLIFICATION DES REGLES ET DES PROCEDURES

Les possibilités présentées ci-dessous pour davantage de simplification sont structurées en trois grands volets: un premier volet présentant les améliorations et les simplifications que la Commission mettra en œuvre au titre du cadre réglementaire et juridique actuel (court terme); un deuxième volet prévoyant une modification des règles mais toujours dans le cadre du modèle actuel fondé sur les coûts; et un troisième volet suggérant des modifications approfondies pour tendre vers un financement fondé sur les résultats en utilisant des montants forfaitaires.

Les améliorations pratiques des processus et des instruments qui sont présentées dans le cadre du premier volet sont déjà en cours de mise en œuvre par la Commission. Ces améliorations permettront de réduire davantage les délais d'engagement et les délais de paiement.

Le deuxième volet couvre les modifications aux règles existantes, ce qui permettra une plus large acceptation des pratiques comptables habituelles (y compris les coûts moyens de personnel), la diminution de la diversité des conditions particulières, une disposition relative aux propriétaires/exploitants de PME et une modification du processus de sélection des subventions. En plus d'accélérer les processus, ces options contribueront à réduire le taux d'erreurs de l'approche fondée sur les coûts.

Sont présentées dans le cadre du troisième volet les options qui ouvrent la voie à des modifications futures approfondies, en introduisant une approche fondée sur les résultats qui impliquera une évolution importante des efforts de contrôle qui devront être davantage axés sur les aspects scientifico-techniques que sur les aspects financiers. Cette approche réduira au minimum la charge administrative liée à la comptabilité, ainsi que la nécessité de contrôles financiers ex ante et ex post.

3.1. Volet n° 1: rationaliser la gestion des propositions et des subventions dans le cadre des règles existantes

Le 7^e PC est l'un des plus grands programmes publics de subvention de la recherche au monde; son budget annuel augmente chaque année et se montera à 10 milliards d'euros en 2013. Ces fonds sont attribués sur la base de l'excellence de la recherche. Chaque année, jusqu'à 30 000 propositions sont reçues, près de 6 000 subventions sont octroyées à quelque 36 000 participants, et environ 10 000 paiements sont effectués. Tout cela doit être réalisé en garantissant une responsabilité adéquate. À cette fin, la Commission a élaboré un processus de

travail complexe qu'elle améliore constamment et qui nécessite des ressources, des structures et des compétences de gestion adaptées. La Commission, avec le soutien des agences exécutives, s'efforce d'optimiser la mise en œuvre en traduisant tout cadre réglementaire donné en un système de gestion des propositions et des subventions le moins contraignant, le moins complexe et le plus rapide possible.

(1) Aide aux utilisateurs, orientations, transparence, outils et processus informatiques

Des documents facilement compréhensibles, des services d'aide compétents, des outils informatiques efficaces et des processus de travail optimisés peuvent permettre de **réduire les délais moyens d'engagement et de paiement** de plusieurs mois. La Commission poursuivra ses efforts pour élaborer des processus informatiques de gestion des subventions qui soient à la fois efficaces et conviviaux. Le portail de la DG Recherche consacré aux participants deviendra une plateforme unique pour tous les échanges avec les bénéficiaires. D'ici à la fin de l'année 2010, ce portail offrira également tous les processus de gestion des subventions et un système à l'attention des experts évaluateurs. La soumission et l'évaluation des propositions y seront intégrées en 2011-2012. Les flux parallèles de versions papier seront supprimés grâce à l'utilisation, dans la mesure du possible, de signatures électroniques qui viendront remplacer les signatures sur papier et ce, dès 2010 en ce qui concerne les états financiers. Les systèmes informatiques permettront d'apporter un soutien aux flux de travail et de fournir une aide en ligne. Une base documentaire en ligne et un système de suivi des transactions liées à la gestion des propositions et des subventions seront disponibles d'ici à la fin de l'année 2011, afin que les participants puissent suivre la situation de toutes les transactions et avoir accès à tous les documents en rapport avec leur proposition ou leur subvention.

Le nouveau système informatique consacré aux rapports permettra la publication et la diffusion automatiques de tous les rapports et résultats de projets publiables.

Certains services informatiques du programme-cadre de recherche sont également utilisés dans le cadre du programme pour la compétitivité et l'innovation (CIP). La Commission continuera d'analyser les possibilités d'élaborer des outils informatiques plus spécialisés pour les programmes européens de recherche, d'éducation et d'innovation.

La Commission travaillera à l'amélioration de la clarté et de l'accessibilité des documents et des services d'orientation en rationalisant les guides, en évitant tout jargon inutile et en utilisant une terminologie cohérente, afin de lever les obstacles auxquels se heurtent les nouveaux candidats, notamment les PME.

(2) Application uniforme des règles

Les consultations menées auprès des parties concernées ont montré que les différentes interprétations et applications des règles, ainsi que le manque de coordination en matière de planification des audits par les différents services de la Commission, sont une source d'irritation chez les bénéficiaires et entachent la crédibilité de la Commission. Dans les limites du cadre juridique applicable, la Commission s'engage à garantir que sa structure organisationnelle permette une interprétation et une application uniformes des règles et des procédures. De plus, la Commission élaborera une programmation cohérente des audits qui respectera le principe de l'audit unique.

(3) Optimisation de la structure et du calendrier des appels à propositions

Il est parfois difficile pour les candidats potentiels d'assurer le suivi du calendrier des appels et des thèmes. Les PME notamment préfèrent généralement des appels à propositions portant sur des thèmes plus vastes, voire même des appels ouverts avec des dates limites intermédiaires afin d'écourter la période entre deux possibilités de demande de financement. La Commission s'appuiera sur son expérience en matière de mise en œuvre de ce type d'appels pour examiner la possibilité d'élargir cette approche. Cela pourrait se faire conjointement avec un système de soumission et d'évaluation en deux phases, lorsque cette démarche est susceptible de remédier au problème des propositions en surnombre et de la charge de travail excessive nécessaire à la préparation des propositions.

Les candidats plaident également en faveur de délais plus longs pour la formation des consortiums et la préparation des propositions. Dans la mesure du possible, et compte tenu des contraintes logistiques et budgétaires, la Commission prolongera, au-delà des trois mois habituels, la période entre la publication de l'appel et la date limite. Lorsque la période de trois mois ne peut être évitée, elle sera fixée en dehors des principales périodes de vacances.

(4) Adaptation de la taille des consortiums

En ce qui concerne les futurs programmes de travail, la Commission prendra soin d'adapter les indications sur l'ampleur prévue des projets aux besoins des domaines spécifiques et permettra, le cas échéant, la formation de consortiums plus petits. La gestion simplifiée de consortiums plus petits peut permettre de **réduire les délais moyens d'engagement et de paiement**.

(5) Recours accru aux récompenses

Le règlement financier et les règles de participation du 7^e PC prévoient l'attribution de prix. Un prix est une récompense décernée dans le cadre d'un concours. Outre leur simplicité sur le plan administratif, les prix ont l'avantage d'exercer un effet de levier considérable; le prix n'est octroyé qu'au lauréat, c'est-à-dire que l'ensemble des efforts de recherche induits par le prix peut être un multiple du montant du prix⁵. En outre, le recours aux prix permet de fixer des objectifs scientifico-techniques sans préciser la voie à suivre pour les réaliser ou les disciplines scientifiques à impliquer, ce qui stimule la recherche de solutions non traditionnelles et la pluridisciplinarité.

La Commission lancera une action pilote au titre du 7^e PC.

3.2. Volet n° 2: adapter les règles prévues par le système actuel fondé sur les coûts

(1) Acceptation plus large des pratiques comptables habituelles

La Commission considère qu'il est nécessaire de clarifier le **concept de coûts réels éligibles** prévus dans les règles de participation, de manière à ce que ces coûts puissent être considérés comme éligibles s'ils sont enregistrés dans la comptabilité du bénéficiaire suivant sa pratique comptable habituelle, conformément aux normes applicables en matière de comptabilité et

⁵ Exemple: l'organisation d'un prix d'une valeur de 10 millions de dollars américains par la fondation X Prize (<http://www.xprize.org>) en vue de créer un astronef commercial a induit des investissements privés en faveur de la R&D d'une valeur de plus de 100 millions de dollars américains.

d'audit. Une telle approche permet aux bénéficiaires de ne pas devoir mettre en place des systèmes comptables distincts, elle renforce la sécurité juridique pour les bénéficiaires et diminue les risques d'erreurs.

(2) Coûts moyens de personnel

Par exception au principe des coûts réels, les règles de participation précisent que les coûts moyens de personnel sont considérés comme éligibles s'ils ne diffèrent pas «sensiblement» des coûts réels. Les critères d'acceptabilité sont actuellement définis dans une décision de la Commission⁶ de juin 2009. La marge d'écart a été définie en fonction du seuil d'importance relative des erreurs fixé par la Cour des comptes européenne. Les critères actuels d'acceptabilité ne peuvent être remplis que par très peu de bénéficiaires⁷, ce qui limite l'incidence escomptée sur la simplification de la certification des coûts moyens.

C'est pourquoi la Commission considère que toute méthodologie des coûts moyens de personnel utilisée comme pratique comptable habituelle par le bénéficiaire pourrait être acceptée, pour autant qu'elle se fonde sur les coûts réels de personnel enregistrés dans la comptabilité et que tout financement double des coûts au titre d'autres catégories de coûts soit exclu. Cette option offre un potentiel de simplification considérable. Les bénéficiaires pourraient appliquer leur pratique comptable habituelle dans tous les cas, à la seule condition qu'elle se fonde sur les coûts de personnel enregistrés dans la comptabilité légale. Cette approche intégrerait la grande majorité des méthodologies, y compris celles fondées sur les «centres de coûts». Un aspect intrinsèque de cette approche serait l'acceptation de différences entre les moyennes déclarées et les coûts réels, indépendamment de leur ampleur ou de leur sens. Pour une assurance plus grande, il pourrait être envisagé d'exiger que la méthodologie des coûts moyens appliquée ait été acceptée dans le cadre de programmes de recherche publics nationaux ou certifiée par des autorités publiques nationales.

Cette proposition s'inscrit dans l'esprit de la résolution accompagnant la décision de décharge pour l'exercice 2007⁸, dans laquelle le Parlement européen a invité la Commission à mettre le 7^e PC en conformité avec les pratiques générales des entreprises.

Le fait d'élargir les critères d'acceptabilité actuels pourrait augmenter le nombre d'utilisateurs potentiels, mais même des marges d'écart plus grandes ne permettraient pas de couvrir des pratiques largement répandues telles que l'approche basée sur les «centres de coûts».

(3) Limitation de la diversité des règles

Comme mentionné ci-dessus, la complexité est également accrue par la tendance à couvrir au moyen de dispositions particulières un nombre croissant d'activités (recherche, démonstration, gestion) et de catégories de participants (organismes de recherche, universités, organisations à but non lucratif). Par conséquent, les actes législatifs, les documents d'orientation, les contrôles ex ante et tous les systèmes informatiques nécessaires deviennent de plus en plus complexes, ce qui crée une confusion, nécessite encore plus d'orientations à l'attention des candidats et ralentit davantage les processus. Afin d'inverser cette tendance, le retour à un

⁶ C(2009) 4705.

⁷ Environ neuf organismes sur dix qui utilisent les coûts moyens de personnel comme pratique comptable habituelle ne remplissent pas les critères actuels. Jusqu'au mois de mars 2010, la Commission a accepté les méthodologies certifiées de seulement 12 organismes pour le recours aux coûts moyens.

⁸ JO L 255 du 26.9.2009, p. 24.

ensemble commun de principes de base au lieu d'une approche sur mesure semble indiqué, pour autant que les objectifs des politiques puissent toujours être réalisés.

La Commission propose notamment deux possibilités qui permettraient toutes deux de réduire de manière considérable la complexité, et qui présentent un potentiel de **réduction des délais moyens d'engagement et de paiement de plusieurs semaines**:

- diminuer le nombre de **combinaisons entre les taux de financement, les catégories d'organisations et les types d'activités**. La Commission préconise une option qui consisterait à déterminer un taux de remboursement unique pour tous les types d'activités et catégories d'organisations; une autre option consisterait à fixer un taux de remboursement uniforme pour tous les types d'activités afin que ne subsiste que la différenciation sur la base des deux principales catégories existantes d'organisations;
- diminuer le nombre de **méthodes de calcul des coûts indirects**. L'option qui est préconisée par la Commission et qui offre le plus grand potentiel de simplification impliquerait un taux forfaitaire unique pour imputer les coûts indirects et ce, pour toutes les catégories d'organisations et tous les régimes de financement. Cette approche permettrait également de diminuer le taux d'erreurs constaté lors des audits ex post, l'expérience ayant montré que la comptabilisation des coûts réels est sujette à erreurs. Bien que cela puisse quelque peu décourager les universités d'adopter la comptabilité analytique, cela leur offrirait la possibilité d'organiser cette transition en fonction des besoins nationaux et des leurs. Les informations envoyées par les associations universitaires montrent que la transition vers la comptabilité analytique nécessitera, dans de nombreux cas, plus de temps qu'initialement prévu.

(4) Intérêts produits par le préfinancement

Le traitement des **intérêts produits par les paiements de préfinancement** offre également un potentiel de simplification. Actuellement, les coordonnateurs sont contraints d'ouvrir des comptes bancaires produisant des intérêts; les intérêts alors générés sont recouvrés par la Commission. Étant donné que certaines organisations ne peuvent pas ouvrir de compte bancaire produisant des intérêts, la Commission doit établir un registre des exceptions. La suppression de l'obligation d'ouvrir un compte bancaire produisant des intérêts permettrait d'alléger la charge administrative liée.

La simplification pourrait être davantage accrue en supprimant, en tout ou en partie, l'obligation de recouvrer les intérêts produits par le préfinancement.

(5) Plus d'éléments forfaitaires dans l'approche actuelle fondée sur les coûts

Les montants forfaitaires pour les remboursements sont déjà largement utilisés dans le cadre du programme «Personnes» et la possibilité de recourir à des montants forfaitaires pour certaines catégories de coûts est prévue dans d'autres programmes spécifiques. Toutefois, les résultats des consultations menées auprès des parties concernées montrent que de nombreux bénéficiaires considèrent que le potentiel de simplification est limité en ce qui concerne l'extension des montants forfaitaires à d'autres catégories de coûts (frais de déplacement, barèmes de coûts unitaires pour le personnel, etc.). La mise en place de barèmes de coûts unitaires pour le personnel, s'appuyant sur une analyse statistique, serait très complexe étant donné la grande différence en termes de coûts de personnel entre les pays, les régions, les secteurs ou branches d'activité, etc. Deux exceptions sont toutefois présentées:

- l'enregistrement du temps pour la comptabilisation des coûts de personnel est considéré comme étant particulièrement pénible pour certains bénéficiaires. Cette exigence ne pourrait être supprimée que si l'on déterminait et adoptait, lors de la négociation des subventions, des **montants forfaitaires pour le personnel par bénéficiaire**, fondés sur une évaluation ex ante des coûts de personnel par bénéficiaire pour le projet concerné;
- l'une des options pour améliorer les conditions de participation pour les **PME**, où les **propriétaires/exploitants** réalisent la majeure partie du projet eux-mêmes, sans enregistrer de salaire dans leur comptabilité, consiste en l'introduction par la Commission d'un système de montants forfaitaires fondé sur les barèmes de coûts unitaires utilisés dans le cadre du programme spécifique «Personnes».

Des options plus ambitieuses fondées sur l'abandon total des coûts réels et l'introduction de montants forfaitaires pour l'ensemble des projets sont présentées au point 3.3.

(6) Accélération de la sélection des projets

Conformément à la base juridique du 7^e PC, les comités de représentants des États membres fournissent des avis sur la majorité des décisions de sélection des projets individuels. La Commission propose de supprimer cette exigence juridique pour les programmes de travail futurs. Grâce au système global de flux d'information vers ces comités, cette étape du processus sera dorénavant inutile. Cela permettrait de **réduire le délai d'engagement** de plusieurs semaines et de supprimer la charge administrative, tant pour les États membres que pour les services de la Commission.

En ce qui concerne les programmes de travail futurs, la Commission examinera également si, dans certains domaines, l'introduction de décisions de la Commission au lieu de conventions de subventions pourrait accélérer le processus.

3.3 Volet n° 3: passer du financement fondé sur les coûts au financement fondé sur les résultats

Les options présentées ci-dessus offrent déjà de nombreuses possibilités de simplification mais elles ne supprimeront pas la charge administrative liée à la déclaration des coûts et à l'audit financier. Une modification plus profonde consisterait à abandonner le système fondé sur les coûts et les intrants et à adopter un système de financement fondé sur la **détermination et l'acceptation préalables des produits/résultats**. Dans ce contexte, certaines questions posées par la Cour des comptes européenne⁹ sont de la plus haute pertinence:

- est-il possible de procéder à une refonte des programmes non pas en termes d'intrants éligibles mais en termes de résultats acceptables, avec des projets fondés sur un ensemble d'objectifs concrets, et des versements liés à l'accomplissement de résultats?
- dans la mesure où les régimes de dépenses continuent d'être fondés sur les intrants, est-il possible de simplifier la base de calcul de manière radicale? L'UE pourrait-elle par exemple avoir bien davantage recours aux montants forfaitaires ou aux paiements à taux forfaitaire plutôt qu'au remboursement des coûts réels?

La Commission propose donc d'examiner les trois options présentées ci-dessous. Elles impliqueraient toutes le paiement d'un montant forfaitaire par projet dans son ensemble, ce qui entraînerait la suppression de tous les contrôles des coûts réels supportés et permettrait de concentrer les efforts de contrôle sur l'aspect scientifique plutôt que sur l'aspect financier. Les montants forfaitaires seraient des montants fixes qui couvriraient l'ensemble des coûts de mise en œuvre d'une opération, permettraient de lever l'obligation pour les bénéficiaires de présenter des documents justificatifs concernant les dépenses, et permettraient également une simplification majeure de l'audit financier des projets.

Les approches fondées sur les résultats nécessitent une définition précise des produits/résultats pour chaque projet individuel et une analyse approfondie afin de déterminer les montants forfaitaires qui sont basés sur une estimation fiable des coûts éligibles nécessaires à la mise en œuvre du projet et de garantir la bonne gestion financière, ce qui pourrait allonger le délai d'engagement. De plus, il faudrait mettre en place un suivi scientifique/technique renforcé, impliquant des experts externes, qui servirait de base pour les décisions de paiement. La mise en œuvre nécessiterait un équilibre différent entre les compétences, une approche adaptée de la gestion de projet au sein de la Commission et une coopération élargie à des experts externes. Le paiement des subventions serait entièrement fondé sur l'évaluation des produits/résultats.

Afin de mieux évaluer les possibilités et les difficultés inhérentes aux approches fondées sur les résultats, il conviendrait de réaliser des actions pilotes dans des domaines sélectionnés avant d'en étendre l'application.

⁹ Réponse de la Cour des comptes européenne à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe».

Les trois options proposées pour examiner les approches fondées sur les résultats sont les suivantes:

(1) Montants forfaitaires spécifiques au projet, comme contribution aux coûts du projet estimés pendant l'évaluation/la négociation de la subvention, et payés pour les produits/résultats convenus

Dans le cadre de cette approche, une estimation ex ante des coûts totaux éligibles du projet et la définition de produits/résultats mesurables feraient partie du processus d'évaluation et de négociation. Un montant forfaitaire spécifique au projet serait fixé sur la base de l'estimation des coûts totaux éligibles. Ce montant forfaitaire serait payé (en tout ou en partie) sur la base de l'acceptation des produits/résultats convenus. Cette approche peut prévoir des paiements intermédiaires.

(2) La publication d'appels à propositions mentionnant des montants forfaitaires prédéterminés pour chaque projet dans un domaine précis, et la sélection des propositions garantissant les résultats scientifiques les meilleurs pour le montant forfaitaire précisé

Dans ce cas-ci, l'évaluation des propositions intégrerait un critère d'attribution: les ressources que le consortium est prêt à investir lui-même en plus du montant forfaitaire. Cette approche stimulerait un effet de levier plus important des fonds de l'UE.

(3) Une approche basée sur l'attribution à confiance élevée, consistant à accorder des montants forfaitaires prédéterminés par projet, sans contrôle supplémentaire par la Commission

La sélection des bénéficiaires s'appuierait sur un processus hautement concurrentiel. Après la sélection, le financement serait octroyé sous la forme d'un montant forfaitaire sans contrôle financier ou scientifique supplémentaire par la Commission. Il s'agit d'une approche basée sur une haute confiance qui présente des risques élevés. Toutefois, l'absence de contrôle par la Commission ne signifierait pas l'absence complète de contrôle. L'approche se baserait sur l'autocontrôle et sur la motivation et la structure d'incitation inhérentes à la communauté scientifique. Afin de faire en sorte que cette motivation et cette structure d'incitation fonctionnent, les bénéficiaires devraient avoir une obligation de transparence maximale envers leurs homologues et le grand public quant à l'utilisation des fonds et aux résultats atteints. Le risque d'abus existerait mais une infraction compromettrait gravement la carrière scientifique du bénéficiaire. Ce scénario serait le plus approprié dans des domaines où les mécanismes d'incitation précités sont les plus vigoureux, à savoir notamment au sein du Conseil européen de la recherche. Les avantages de cette approche sont évidents: contrôle des coûts inutile, efforts administratifs moindres, rapidité.

4. REEXAMINER LE FINANCEMENT EN FAVEUR DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION DANS L'UE

La coopération transnationale en matière de recherche, encouragée en vertu du 7^e PC, implique un degré intrinsèque de complexité du fait de la diversité des systèmes juridiques, des pratiques comptables et des cultures de gestion à l'échelle nationale.

Le programme-cadre actuel recouvre une myriade d'objectifs, une multitude de mécanismes d'intervention régis par des règles particulières, divers taux de remboursement et des

conditions particulières pour certains types d'organisations. Collectivement, cette approche diversifiée engendre de la complexité.

La définition d'un ensemble commun de principes fondamentaux au lieu de l'actuelle approche diversifiée conduirait incontestablement à une diminution et à un allègement considérables des règles, des processus et des systèmes informatiques. Il convient de mener une analyse détaillée afin d'évaluer dans quelle mesure cet objectif peut être atteint, ne permettant le recours aux approches sur mesure que lorsque les objectifs politiques le justifient.

Dans le cadre du 7^e PC, le nombre de mécanismes d'intervention a augmenté avec la participation de l'UE à des programmes entrepris conjointement par plusieurs États membres et la création des initiatives technologiques conjointes (ITC). Étant donné que les règles de participation du 7^e PC ne s'appliquent pas à ces mécanismes d'intervention, ceux-ci possèdent leurs propres règles distinctes, compte tenu de leurs exigences spécifiques de fonctionnement. Ces règles peuvent considérablement varier des règles de participation du 7^e PC.

Le Parlement européen, dans sa résolution accompagnant la décision de décharge pour l'exercice 2007¹⁰, souligne cette plus grande diversité et demande une évaluation des problèmes liés pour les bénéficiaires, y compris le manque de transparence.

Dans ce contexte, la Commission considère qu'une diminution de la complexité des divers financements de la recherche dans l'UE pourrait également être une source majeure de simplification. Par conséquent, lors de la préparation des prochains programmes de travail, il conviendra notamment de faire attention aux deux points suivants:

- nécessité et adéquation de ces mécanismes d'intervention pour réaliser les objectifs; et
- opportunité ou nécessité de rendre identiques les règles de financement applicables ou du moins une partie d'entre elles.

En ce qui concerne les partenariats entre les secteurs public et privé (PPP), y compris les ITC et les communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI) de l'EIT, il est nécessaire d'examiner le meilleur dispositif institutionnel possible qui permette à ces organismes de réaliser leurs objectifs de manière efficiente et efficace (concept de «maison idéale» pour les futures ITC). À cet égard, les recommandations du rapport du groupe Sherpa sur les ITC¹¹ revêteront une importance particulière.

5. LA VOIE A SUIVRE

La plupart des options proposées dans le cadre des deuxième et troisième volets requièrent des modifications des règles et seront donc examinées lors de la révision triennale du règlement financier et, sur cette base, lors du prochain réexamen du cadre réglementaire de la politique de recherche.

¹⁰ JO L 255 du 26.9.2009, p. 24.

¹¹ «Designing together the "ideal house" for public-private partnerships in European Research», rapport final du groupe Sherpa sur les ITC, janvier 2010.

Toutefois, en fonction du niveau de consensus obtenu en réaction à la présente communication concernant des mesures particulières, la Commission peut présenter des modifications au 7^e PC, à la suite de l'évaluation intermédiaire de celui-ci. Une modification rapide des règles du 7^e PC pourrait notamment être envisagée pour les règles relatives aux coûts moyens de personnel présentées au point 3.2.

Toute modification de ce type des règles du 7^e PC doit tenir compte des conditions essentielles qui suivent.

Toute simplification doit engendrer des bénéfices supérieurs à ses coûts de mise en œuvre; la stabilité des règles existantes est considérée comme très importante pour tous les utilisateurs du programme-cadre et est préférable à une modification tendant uniquement vers des règles légèrement plus simples. La modification d'actes juridiques de base requiert la procédure législative ordinaire (procédure de codécision), ce qui prendra au moins un an. Par conséquent, les modifications concernées ne s'appliqueraient qu'à la dernière vague d'appels à propositions du 7^e PC. Il faudrait gérer en parallèle deux cadres réglementaires et deux ensembles de processus et de systèmes informatiques. Il y a lieu de tenir compte de la complexité supplémentaire engendrée tant pour les bénéficiaires que pour les services de la Commission.

Une simplification est également étroitement liée aux paramètres de responsabilité qui gouvernent la mise en œuvre de la politique de recherche de l'UE. La Commission s'appuie sur une stratégie de contrôle exhaustive qui prévoit un nombre très élevé d'audits sur place des projets et le recouvrement de tout trop-perçu afin d'obtenir une assurance raisonnable que les paiements sont conformes aux règles. La Commission ne peut obtenir ce type de déclaration d'assurance positive de la part de la Cour des comptes européenne que si le taux d'erreurs est inférieur à 2 %. La mise en œuvre de cette stratégie de contrôle a exacerbé le sentiment de complexité des exigences de l'UE en matière de subvention à la recherche et peut décourager certains chercheurs et entreprises de participer aux programmes européens de financement de la recherche. Avant qu'une simplification en profondeur des règles de financement de la recherche ne prenne effet, la mise en œuvre d'un risque d'erreur tolérable (RET) propre à la recherche permettrait à la Commission de réexaminer sa stratégie de contrôle. Ce concept vise à garantir un bon équilibre entre les contrôles et l'efficacité des mesures. Une proposition concrète pour un taux de RTE spécifique aux dépenses de recherche sera présentée dans une communication de la Commission prévue pour le mois de mai 2010, qui accompagnera la proposition de la Commission en vue de la révision triennale du règlement financier. L'acceptation par le Parlement européen et le Conseil de ce concept pour la recherche permettrait à la Commission de réexaminer sa stratégie de contrôle actuelle tout en maintenant une bonne gestion financière. L'ampleur des contrôles (champ couvert par l'audit et adaptations ultérieures) pourrait notamment être prise en considération afin d'en alléger la charge. La stratégie de contrôle ainsi réexaminée pourrait être axée, de manière plus prononcée, sur des audits ciblés et fondés sur une analyse des risques et des contrôles antifraudes, en tenant compte de l'expérience pratique des services antifraudes de la Commission. Sur cette base, un cadre solide de responsabilité peut être garanti tout en continuant à exercer un effet dissuasif approprié en matière d'utilisation irrégulière des fonds de l'UE pour la recherche.

Enfin, dans le cadre de l'analyse d'impact ex ante générale et de l'évaluation de la qualité de l'étanchéité à la fraude, toute proposition législative ultérieure visant à introduire des simplifications sera soumise à une évaluation approfondie des risques.

6. CONCLUSION

La présente communication expose des mesures et des options visant à simplifier le financement de la recherche dans l'UE, afin de veiller à ce que ce financement promeuve une recherche de la plus haute qualité. La Commission présentera prochainement une proposition sur la révision triennale du règlement financier, dans laquelle certaines des idées de simplification développées dans la présente communication seront traduites en propositions législatives. D'autres possibilités de simplification seront peut-être annoncées lors de l'évaluation intermédiaire du 7^e PC dont la présentation est attendue pour le mois d'octobre 2010.

Une simplification accrue ne peut être réalisée qu'avec l'engagement et le soutien politique complets des autres institutions de l'UE, notamment du Conseil et du Parlement européen. Il faut parvenir à des compromis difficiles pour atteindre un meilleur équilibre entre confiance et contrôle, et entre prise de risques et prévention des risques, tout en garantissant une bonne gestion financière. Le débat sur un risque d'erreur tolérable (RET) propre à la recherche offre des possibilités à cet égard.

En toutes circonstances, la Commission, qui veille à la gestion de l'argent du contribuable européen, maintiendra des conditions propices pour garantir une bonne gestion financière, y compris des mesures adéquates antifraude, en s'appuyant sur une analyse des risques approfondie et une stratégie tenant compte de chaque volet. Une simplification et un RET ne viendront pas compromettre ce prérequis.

La Commission invite les autres institutions de l'UE à contribuer au débat et à réagir aux options présentées dans la présente communication, en vue de remodeler le financement de la recherche dans l'UE.

Les conclusions de ce débat seront intégrées aux propositions de la Commission pour l'initiative phare «Une Union pour l'innovation», qui entre dans le cadre de la stratégie «Europe 2020», et seront prises en compte lors de la conception des prochains programmes-cadres.

Selon le niveau de consensus obtenu en réaction à la présente communication concernant des mesures spécifiques, la Commission peut encore proposer des modifications au 7^e PC, à la suite de l'évaluation intermédiaire de celui-ci.